COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE

(Sesión celebrada el día 10 de octubre de 2018).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 17:13).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

«Solicitud de audiencia de CEMPRE Uruguay, (Compromiso EMpresarial para el REciclaje, en ocasión de la visita a Uruguay de la experta canadiense Isabelle Faucher, a efectos de compartir informaciones sobre Gestión Integral de Residuos y Responsabilidad Extendida del Productor, en particular, en América Latina y en los procesos de inclusión.

Solicitud de audiencia del señor Secretario Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, Ing. Carlos Colacce, en oportunidad de la visita a Uruguay de la Dra. Catarina de Alburquerque –actual Directora General de la Alianza Saneamiento y Agua para Todos (SWA) y quien se desempeñara como la primera Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento–, en el marco del proceso de elaboración del Plan Nacional de Universalización del Servicio de Saneamiento al año 2030».

–De acuerdo con las fechas propuestas, estas personas asistirían a la comisión en distintos momentos. En el caso de la solicitud de Cempre, como habrá un seminario los primeros días de noviembre, proponen ser recibidos el miércoles 31 de octubre.

Pongo este tema a consideración, en tanto estamos hablando de una fecha que tal vez no corresponda a la de una sesión ordinaria. En lo personal no tengo ningún tipo de inconveniente.

SEÑOR GARÍN.- Mis palabras van en el mismo sentido mencionado por el señor presidente.

No tengo inconveniente en hacer una sesión extraordinaria el miércoles 31 de octubre para recibir la visita de esta experta canadiense.

(Intervención del senador Bianchi, fuera de micrófono, que no se escucha).

SEÑOR PRESIDENTE.- Queda confirmada la fecha del 31 de octubre para realizar una sesión extraordinaria de la Comisión de Medio Ambiente.

La otra solicitud se concretará en una sesión ordinaria, por cuanto no habrá problema.

(Ingresa a sala el doctor Ruben Correa Freitas).

–En nombre de la Comisión de Medio Ambiente del Senado, agradezco la presencia del doctor Correa Freitas, quien fue convocado con la finalidad de que nos dé su opinión acerca del proyecto de ley que estamos considerando, sobre gestión integral de residuos. Ya hemos recibido a distintas delegaciones, incluido el profesor Cousillas, a quien convocamos la semana pasada a los efectos de tener un panorama general de este proyecto desde el derecho ambiental.

Con respecto al doctor Correa Freitas, algunos integrantes de la comisión solicitaron se le cursara una invitación para poder contar con la visión de un representante de la cátedra de derecho constitucional. En principio, nos interesa su valoración en líneas generales y luego considerar algún planteo que se ha formulado.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Señor presidente: ante todo, quiero agradecer a los integrantes de la Comisión de Medio Ambiente del Senado por haber invitado al Instituto de Derecho Constitucional para dar su opinión sobre este proyecto de ley, cuya materia –lo destaco específicamente– no es de nuestra estricta competencia. He leído y estudiado la iniciativa –que me parece muy buena– pero, como señalé, el tema de que trata es totalmente ajeno a mi especialidad y a la del instituto. Sé que había interés por parte de los integrantes de la comisión por conocer nuestra opinión acerca del concepto de interés general, al cual voy a referirme en forma muy concreta porque –insisto– la materia de que trata este proyecto de ley es totalmente ajena a mi especialidad.

Con respecto al artículo 2.º, que expresa: «Es de interés general la protección del ambiente contra toda afectación que pudiera derivarse de la generación, manejo y de cualquiera de las operaciones de gestión de los residuos, cualquiera sea su tipo y en todo su ciclo de vida», debo decir que es compatible con lo que dispone en este tema el artículo 47 de la Constitución de la república, en la redacción dada por la reforma constitucional de 1997, cuya primera oración es la siguiente: «La protección del medio ambiente es de interés general». Quiere decir que el concepto de interés general está en la Constitución uruguaya. Y el artículo 2.º del proyecto de ley, que tiene que ver, justamente, con el tema de los residuos y la protección del medioambiente, claramente se afilia y respeta lo que dice el artículo 47 de la Constitución de la república.

Es difícil interpretar qué se entiende por interés general. Es un concepto jurídico indeterminado que no está precisado en la Constitución de la república y al que la doctrina y la jurisprudencia le han dado diferentes interpretaciones. En mi comparecencia ante esta comisión, haré alusión a esas interpretaciones porque creo que ilustran claramente el alcance de este concepto.

Lo primero que debo señalar es que el interés general es un concepto que la Constitución uruguaya utiliza en diversos de sus artículos. Por ejemplo, el artículo 7.º refiere a los derechos que la Constitución reconoce y protege. La primera oración del artículo 32, que refiere al derecho de propiedad, dice que la propiedad es un derecho inviolable pero sujeto a lo que dispongan las leyes por razones de interés general. Y el artículo 47 de la Constitución uruguaya, vinculado especialmente al tema del medioambiente, también refiere a que es de interés general la protección del medioambiente. Vuelvo a insistir en que nuestra Constitución no define el interés general, por lo tanto debemos recurrir a la doctrina y a la jurisprudencia.

Justino Jiménez de Aréchaga, en su clásica obra *La Constitución nacional*, al estudiar, en particular, el artículo 7.º de la Constitución uruguaya, dice que en esta no hay una definición del concepto de interés general. Y agrega que el interés general es un término más amplio que el de orden público, sin que este otro tampoco haya sido objeto de una definición constitucional. «El interés general deberá ser apreciado según un juicio de razonabilidad. De todas formas, conviene establecer que el juego de otras disposiciones constitucionales en cierta medida contiene o limita la noción del interés general y pone una valla a las normas que el legislador dicte en función de este concepto». No debe olvidarse, por ejemplo –continúa Jiménez de Aréchaga–, que la Constitución consagra el derecho a igualdad. Por tanto, una restricción de derechos en vista del interés general estará limitada al mismo tiempo por el principio de que todos los hombres son iguales ante las leyes. De tal manera, no será conforme a la Constitución la ley que, para defender el interés general, pueda herir de distinto modo, en distinto grado, con diferente intensidad los derechos fundamentales de los habitantes. Hasta aquí lo que sostenía Jiménez de Aréchaga.

Quiere decir, entonces, que el interés general es un concepto que el legislador debe apreciar discrecionalmente. Concretamente, es el legislador, cuando sanciona una ley, quien debe establecer y definir si la limitación de un derecho o la consagración de determinados deberes u obligaciones por parte de los habitantes son de interés general.

Ese interés general es apreciado discrecionalmente por el legislador y surgirá, por supuesto, de la exposición de motivos y de la discusión general y particular del proyecto de ley.

El interés general puede ser eventualmente controlado por parte de la Suprema Corte de Justicia en los juicios de inconstitucionalidad que se puedan plantear por acción, excepción u oficio ante ella. Es de fundamental importancia comprender en qué medida el legislador tiene la potestad o la facultad de interpretar, en base a un juicio de razonabilidad, qué es el interés general o cuándo se está frente al interés general cuando se sanciona una ley.

José Aníbal Cagnoni, destacado profesor, decía que el concepto jurídico está indeterminado cuando el derecho objetivo pretende referirse a un concepto, pero no lo precisa con nitidez, no lo dibuja, no lo perfila, sino que lo deja envuelto en una especie de sombra o de halo donde hay que descubrir el núcleo central. Esto es lo que quiere decir este concepto que utiliza el constituyente o el legislador. Precisamente, el doctor Cagnoni hace referencia –como lo hacía el doctor Jiménez de Aréchaga– a que, en lo que se refiere a la definición del interés general, debe primar un juicio de razonabilidad por parte del legislador. Si bien hay discrecionalidad por parte del legislador en definir cuándo hay un interés general en sancionar una ley sobre un determinado tema, ella tiene como límite la razonabilidad.

Por su parte, el doctor Cajarville Peluffo, otro destacado profesor de derecho administrativo, analiza este tema del interés general y lo compara con el interés público, tomando en cuenta que, por ejemplo, en la tradición angloamericana, son conceptos que están mezclados o que se aceptan como sinónimos. A este respecto, distingue la tradición angloamericana de la tradición europea o continental. Me parece interesante que la comisión conozca estas posiciones doctrinarias porque, sin duda alguna, ayudan a definir el concepto de interés general. En la tradición angloamericana se considera al interés público como una combinación de los intereses particulares de todos los ciudadanos, de todos los habitantes. Es común, porque se trata de intereses personales de todos y cada uno de los sometidos a un ordenamiento. En cambio, en la tradición europea o continental se concibe al interés público como un interés diferente y, además, superior a la mera combinación de los intereses privados. A veces se le ha llamado interés nacional y algún autor muy célebre ha distinguido entre el interés nacional y el interés público, pero siempre tratándose de un interés superior al de los hombres del común de los mortales.

Entonces, en doctrina siempre se discute si el interés general debe ser el interés de todos, de la mayoría o de una parte de los habitantes, de los ciudadanos. Este es un tema que, en definitiva, tiene que definir y resolver el legislador. Muchas veces una ley se dicta por razones de interés general, pero para proteger a un grupo determinado de habitantes o personas, como pueden ser minorías étnicas, deudores en determinadas condiciones o los pequeños productores. Puede haber razones de interés general que lleven a que el legislador proteja o ampare a determinados grupos de la sociedad, aunque sean minoritarios. Es el caso de quienes tienen capacidades diferentes, por ejemplo.

Este es un tema difícil. Un profesor argentino, Guillermo Muñoz, decía que el interés público es como el amor, porque todos sabemos de qué se trata pero difícilmente alguno pueda definirlo. Esta es, en definitiva, la dificultad que se presenta al definir estos conceptos.

Quiero señalar especialmente que la Suprema Corte de Justicia, en sentencia de fecha 26 de noviembre de 1986, expresó que el interés general a que se refiere la Constitución no significa el interés de todos los habitantes de la república, sino el de los grupos o sectores dignos de esa protección de la ley por encontrarse enfrentados a determinadas situaciones que deben ser contempladas en justicia. Creo que acá la Suprema Corte de Justicia nos da un panorama, una pauta, de qué se debe entender por interés general. Como se comprende, según la Suprema Corte de Justicia, en esta jurisprudencia, se trata de aquellas leyes que se pueden sancionar, aprobar, para determinados grupos de habitantes.

Finalmente, quiero complementar este informe con la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Concretamente, en el año 1986, el Uruguay la consultó sobre el alcance del concepto de interés general previsto en el artículo 7.º de la Constitución.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986, en el párrafo 29 dijo lo siguiente: «El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general (artículo 30 de la Convención) significa que deben haber sido adoptadas en función del "bien común" (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es "la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad».

Por otro lado, en el párrafo 31 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo lo siguiente: «La Corte expresó al respecto en anterior ocasión que es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana...».

Creo que estas opiniones de la doctrina uruguaya, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nos dan el marco necesario para poder entender cuál es el concepto de interés general que, vuelvo a decir, la Constitución no define. Es el legislador quien tiene que definir cuándo y en qué circunstancias hay un interés general para legislar sobre una materia determinada. En este sentido, sin ninguna duda el artículo 2.º del proyecto de ley es conforme a lo que prevé el artículo 47 de la Constitución de la república.

Por lo que he leído, además, estamos ante un muy buen proyecto de ley. No soy especialista en el tema; eso lo debo aclarar. En el Instituto de Derecho Constitucional no es nuestra especialidad este tema, sino lo que se establece en la Constitución de la república sobre los temas generales relacionados con el medioambiente. Pero sí debo decir que es un muy buen proyecto de ley. Por supuesto, son los señores legisladores los que deben definir los distintos aspectos específicos, pero, en general, es un muy buen proyecto de ley y claramente responde al interés general. Todas sus disposiciones respetan y, a mi juicio, amparan y protegen el interés general de todos los habitantes de la república.

Quedo a disposición del señor presidente y demás miembros de la comisión para responder las preguntas que estimen conveniente formular.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero agradecer al doctor Correa Freitas por la claridad de los conceptos vertidos. Su presentación nos da tranquilidad y enormes garantías de que estamos por el camino correcto con relación a este proyecto de ley.

Esta fue una duda planteada por la señora senadora Aviaga. Lamentamos que no esté presente en el día de hoy, pero de cualquier manera, obviamente, a través de la versión taquigráfica va a poder conocer lo que aquí se ha dicho, además de que nosotros mismos vamos a poder trasladarle los conceptos vertidos.

SEÑORA XAVIER.- La exposición del doctor Correa Freitas fue muy clara, muy contundente, y nos da la tranquilidad de seguir trabajando en el proyecto de ley. El tema de la autonomía de los gobiernos departamentales siempre es analizado con mucha precisión, para evitar lesionarla, pero esto tiene el interés general de dar inicio a la solución de la disposición integral de residuos.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Me parece muy importante lo que ha dicho la señora senadora Xavier con respecto al tema de los gobiernos departamentales. Creo que, sin hacer la pregunta, me ha dado la oportunidad para aclarar este punto. Este es un tema sobre el que se ha planteado más de una vez alguna duda, sobre todo en cuanto a los límites entre la ley nacional y la autonomía de los gobiernos departamentales. En materia de medioambiente la cátedra de Derecho Constitucional no tiene duda alguna de que es competencia de la ley nacional. Sin perjuicio de que los gobiernos departamentales tienen que trabajar en la protección del medioambiente, es competencia de la ley definir los alcances y los límites en esa materia. Esto me parece que, claramente, es importante dejarlo establecido. Allí no hay colisión ni violación de la autonomía departamental y, sin dudas, es competencia del gobierno nacional todo lo relacionado con la protección del medioambiente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Más allá de que se trató de un comentario de la señora senadora Xavier, vino muy bien escuchar la respuesta de nuestro invitado, porque era uno de los elementos que podría generar algún tipo de dudas.

SEÑOR GARÍN.- Agradezco al doctor Correa Freitas por lo que nos ha trasmitido; hemos tomado notas al respecto, porque sin dudas nos ha servido para aprender mucho. Ahora tenemos mucho más claro lo que es el interés general, porque a veces le damos una connotación que, como acaba de decir el doctor, la propia Constitución no define y tampoco plantea, lo que para el Derecho y para nosotros es un dolor de cabeza en cuanto a lo que hemos hecho por el interés general.

En realidad, quería aprovechar la oportunidad para plantear una inquietud. Hoy en día los residuos son bienes que tienen mucho valor y, por momentos, enfrentamos la dificultad de cómo se puede manejar un concepto de propiedad del residuo. No sé si me explico; habitualmente nosotros tenemos aquel concepto general, que hemos estado revisando muy superficialmente, en cuanto a que el residuo luego de que está en la vía pública pasa a ser propiedad del gobierno departamental. No obstante, la evolución de los sistemas de gestión de residuos –donde aparece, entre otras, esa figura de la responsabilidad extendida, por la cual quien se tiene que hacer cargo del residuo es la empresa que lo está gestionando– nos comenzó a generar cierto grado de confusión acerca de dónde termina aquel concepto de que el residuo es propiedad del gobierno departamental y cuándo deja de serlo en virtud de la responsabilidad extendida de la gestión de los envases, que es de donde parte una cadena de bienes. No pretendo que el doctor Correa Freitas tenga la respuesta en este momento, ya que seguramente se requerirá alguna observación. Sin embargo, quiero dejar planteada la idea de que nos pueda orientar para poner luz a esta problemática, ya sea en forma directa o sugiriéndonos actores adecuados que puedan evacuar esta duda. Con este proyecto de ley pretendemos cambiar el paradigma del «usa y tire» –en el que «el tire» pasa a ser de alguien que nosotros asociamos generalmente al gobierno departamental que es el que se lleva el residuo– por el de «tiro lo menos posible y lo reciclo». Por lo tanto, quien recicla debe contar con un costo beneficio, y en ese aspecto debemos dar un resguardo de que sobre ese residuo, que va a implicar un costo, va a tener un derecho que le permitirá obtener un beneficio por la inversión que realiza, con lo que se generará una cadena de valor.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Creo que el planteo realizado por el señor senador lo debe resolver la ley.

Entendí el problema, estoy de acuerdo en la solución que el señor senador propone y, como mencioné, lo debe definir la ley. Repito, la ley debe definir los límites y alcances del derecho de propiedad en el tema de los residuos.

En definitiva es el legislador quien tiene la potestad para reglamentar, para limitar y para establecer, por razones de interés general. Esta es una ley de interés general y todo lo que refiere a la propiedad también puede ser limitado por esa razón.

Vuelvo a decir: el legislador, a través de la ley, tiene la potestad de reglamentar y de limitar todos estos aspectos, tal como lo ha planteado el señor senador Garín; me parece una buena solución.

Comprendo –como muy bien decía el señor senador Garín– que el concepto sobre los residuos ha evolucionado, porque incluso hay residuos que tienen mucho valor económico –todos sabemos que es así–, y al respecto es claro que es la ley la que debe establecer los límites y alcances de la propiedad en ese tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- La comisión agradece muchísimo al doctor Correa Freitas, que ha dejado muchos conceptos claros.

En todo caso, dejamos abierta otra oportunidad para volver a consultarlo.

(Se retira de sala el doctor Correa Freitas).

SEÑOR GARÍN.- Quería poner a consideración de la comisión la posibilidad de empezar a trabajar fuerte en la aprobación de los artículos del proyecto de ley que estamos analizando.

En algunas reuniones anteriores acordamos plantear a las bancadas que conforman la comisión, la oportunidad de hacer un tratamiento rápido de todos los artículos que no encuentren mayores inconvenientes. De hecho, en la próxima sesión nos permitiremos plantear el tratamiento de todos esos artículos.

El otro tema es que podamos identificar algunos artículos con dificultades o los que implican una mayor labor. Precisamente, teníamos intención de hacer llegar a la secretaría –posiblemente antes de la próxima reunión– una propuesta sobre los artículos en los que vemos mayores dificultades para que se distribuya en forma previa a la reunión formal de la comisión y ver si podemos, en no más de dos sesiones de la comisión, resolver la problemática.

En particular nos interesa mucho que antes de que termine el mes avancemos en forma significativa. En realidad nos gustaría terminarlo, pero por ahora hablamos de avances significativos.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica).

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Son las 17:46).